Final Report on the Commercial Fish Review

December, 1991

Ontario

Ministry of
Natural
Resources

Ontario

Ministry of Natural Resources
Minister

Ministère des Richesses naturelles
Ministre

Queen's Park
Toronto, Ontario
M7A 1W3

92-04082/

Dear Member of the Public:

The attached document is the Final Report on the Commercial Fish Review carried out in 1990-91. The review addressed three commercial fishery management issues: allocation of the fisheries resource, royalties and incidental catch.

This final report is the result of public comment on the 11 recommendations contained in the Report on the Commercial Fish Review released earlier this year (March 1991).

The Ministry received excellent response during this review and the two rounds of public input. We heard a wide range of ideas expressed on complex issues, and we owe all of the participants our sincere thanks. It is gratifying that our efforts to involve the public in this policy development project have been richly rewarded. Each of the participants will receive an individual response to their comments.

In this final report, I have provided decisions on each of the 11 staff recommendations in the earlier report. The Ministry will now begin implementation. As part of its approach, I am pleased to affirm the Ministry's commitment for continued public involvement.

Thank you.

Yours sincerely,

Bud Wildman

C.J. (Bud) Wildman
Minister

Attachment

Final Report on the Commercial Fish Review

December, 1991

Ontario

Ministry of
Natural
Resources

© 1992, Queen's Printer for Ontario
Printed in Ontario, Canada

Single copies of this publication are available at no charge from the address noted below. Bulk orders may involve charges.

Current publications of the Ontario Ministry of Natural Resources, and price lists, are obtainable through the Natural Resources Information Centre, M1-73, Macdonald Block, 900 Bay Street, Toronto, Ontario M7A 2C1 (personal shopping and mail orders).

Telephone inquiries about ministry programs and services should be directed to the Natural Resources Information Centre:

General Inquiry	(416) 314-2000
Renseignements en français	314-1665
FAX	314-1593
Fisheries/Fishing Licence Sales	314-1177
Wildlife/Hunting Licence Sales	314-2225
Provincial Parks	314-1717
Forestry/Lands	314-1553
Aerial Photographs	314-2001
Maps	314-1666

Other government publications are available from Publications Ontario, Main Floor, 880 Bay St., Toronto. For mail orders write MGS Publications Services Section, 5th Floor, 880 Bay St., Toronto, Ontario M7A 1N8.

Cheques or money orders should be made payable to the Treasurer of Ontario, and payment must accompany order.

4642-2
(3.0 k P.R., 92 01 06)
ISBN 0-7729-9254-1

Printed on recycled paper

FINAL REPORT ON THE COMMERCIAL FISH REVIEW

In January, 1990, Jack Riddell, the former Parliamentary Assistant to the Minister of Natural Resources, announced to the annual meeting of the Ontario Fish Producers' Association (OFPA), that he would be carrying out a review of major issues relating to commercial fishing. The review addressed three issues: allocation, royalty and incidental catch.

The details of the review were documented in the Report on the Commercial Fish Review (March 1991). In that report, the Ministry provided an analysis of the input to Mr. Riddell from approximately 90 individuals and groups who met with him, and from 210 written briefs received. Based on this input, the Ministry made 11 recommendations with respect to the issues addressed. Approximately 900 copies of the report were distributed to all MPPs, participants who submitted briefs, licensed commercial producers, and others invited to participate in early 1990. A second round of input was invited.

In the second round, separate responses commenting on the report were received from 87 individuals and groups. In addition, 114 form letters were received, for a total of 201 responses.

In evaluating the comments, major impressions and suggestions were considered. In essence, in this final report the Ministry has tried to determine a sense of where there is strong agreement and strong disagreement on the 11 recommendations, and these impressions are described below. Based on the entire review, the Minister of Natural Resources, the Honourable C.J. (Bud) Wildman, has decided which recommendations are to be implemented. Those decisions also are documented below for each of the 11 recommendations in the March 1991 report.

Based on the responses to the March 1991 report, our general evaluation is summarized in the first section of this report. In the next section, each of the 11 recommendations in the report is evaluated individually, and the Minister's decisions are presented. Finally, attached are two appendices: the first lists the groups and individuals who responded, and the second provides excerpts from the March 1991 report for several of the recommendations.

GENERAL EVALUATION OF RESPONSES:

a. There was good support for the recommendations on allocation.

b. Concern was expressed about the impact of native fishing rights.

c. There was support for resource rent for commercially harvested fish but no general agreement on which approach to use, levy on quota or royalty on harvest.

d. The commercial fishing industry strongly opposed levy but supported royalty, while others generally supported a levy but not strongly.

e. The industry opposed the 2.5% rate recommended, but indicated qualified acceptance of a 1.5% percent royalty. Others generally had no strong opinion on rate.

f. Many respondents wanted the amount of the additional revenue to be reflected in additional support resources for the fisheries management program and/or industry.

g. There were strongly held views on incidental catch and lack of general agreement.

h. Some individual commercial producers and other groups rejected the report's content, while many others accepted it.

i. The industry requested further discussion and involvement before decisions on resource rent and incidental catch.

EVALUATION OF SPECIFIC RECOMMENDATIONS:

In the following, we provide the Ministry's evaluation on each of the 11 recommendations and the Minister's decisions.

Recommendation 1 SPOF Framework for Allocation Policy

"It is recommended that the Strategic Plan for Ontario Fisheries (SPOF II) and the associated tactical implementation plan be the framework for the development of an allocation policy."

There was good support for this recommendation. Those who did not support it expressed concern about the lack of opportunity for involvement in the SPOF II process, and the lack of knowledge about impacts of the SPOF policy. Representatives of these groups and areas were included in the SPOF II consultation but not the particular individuals nor specific groups who expressed concern. SPOF II is a strategic-level document and hence very general. It does not have very much effect on the specific, detailed issues in the review. Its recommendation on allocation is "to provide a fair distribution of benefits to all shareholders while ensuring sustainable benefits for future generations" and to ensure that "protection and rehabilitation objectives are embodied in fishing agreements..." with aboriginal people. Availability of the SPOF II draft report was widely advertised, and more than 11,000 copies were distributed.

DECISION: Recommendation approved. Fisheries Policy Branch of the Ministry now is developing terms of reference and a process for establishing a fisheries allocation policy.

Recommendation 2 Native Fishing Negotiations

"It is recommended that native commercial fishing be a subject for negotiations with native communities throughout the Province, and that those negotiations include allocation, levy or royalty, and incidental catch issues."

Comments on this review were mainly positive in principle on the subject of aboriginal fishing rights.

Concerns were expressed by non-aboriginal people about (1) not being involved, (2) fish stock conservation, and (3) compensation for existing commercial fisheries if they lost quota. The issue of levy or royalty for native commercial fisheries did not specifically arise in the responses.

DECISION: No decisions with respect to aboriginal fishing have been made as part of this review. The Ministry is currently developing policy relating to aboriginal commercial fishing.

Recommendation 3 Interim Allocation Policy

"It is recommended that local managers be given the direction that ...[the] general priorities [of resource conservation and Crown obligations] are interim policy, combined with the presently approved Allocations and Directions for Specific Waters."

(The details of recommendation 3 from the Report on the Commercial Fish Review, March 1991, are given in Appendix B of this report, beginning on page 12.)

This recommendation received few specific comments and none from the provincial groups. The Ministry has concluded that there was reasonable support and lack of strong objection.

DECISION: Recommendation approved.

Recommendation 4 Principles for Commercial Quota Setting

"[Six sets of principles are recommended for policy approval.]

1. Roles of the Minister and Managers
2. Public Involvement of Shareholders
3. Willing Cooperative Partnerships
4. Information Requirements
5. Timely Decisions Made on the Best Available Information
6. Appeal Mechanism"

(The details of recommendation 4 from the Report on the Commercial Fish Review are given in Appendix B of this report, beginning on page 16.)

This recommendation received a lot of comment and it was mainly positive. Much of what was negative could be addressed on the local level, for example, as improvements to procedures.

DECISION: Recommendation approved.

Recommendation 5 Commercial Quota Setting Process

"It is recommended that the following [decision-making] process be implemented for 1992 for the Great Lakes fisheries. [The process includes consideration of fish stock health; timely briefing of Minister; shareholder involvement; discussion of proposed allocations and shareholder concerns; and an appeal mechanism.]"

(The details of recommendation 5 from the Report of the Commercial Fish Review are given in Appendix B of this report, beginning on page 17.)

There was very little comment. The commercial fishing industry, as represented by OFPA, concurred with the recommendation.

DECISION: Recommendation approved.

Recommendation 6 Resource Rent

"It is recommended that:

- o the Province collect levies from the commercial fishery beginning in 1992;
- o the amount be 2.5% of the value of the quota in 1992, 1993, 1994 and 1995;
- o the amounts for the years following 1995 be established in 1993;
- o no differential in the percentage be applied on the basis of species caught, location of the commercial fishing activity, or gear-type;
- o amounts be payable semi-annually based on the quota assigned and the average landed value of each species for the previous year;
- o quotas for the next fishing year be denied unless levy payments are up-to-date;
- o levies apply to all catches taken under the authority of a commercial fishing licence, except for those species in those areas of Northern Ontario where transportation support is paid under the Freight Equalization Assistance Program (FEAP);
- o no deductions to levies be allowed for licence fees nor membership dues for commercial fishing associations."

There was a wide range of opinion on this recommendation. The majority of the industry support a low royalty but not right now because of economic conditions and Lake Erie quota decreases. Non-industry respondents mainly support a levy. The industry objected to the details of the levy, taking exception to much of the text outlining staff views on the pros and cons.

DECISION: Recommendation not approved. A 2% royalty on harvest, not a levy on quota, will be implemented. An Industry-Ministry Committee will be established to determine: (1) the details and administrative procedures for implementing the royalty; (2) the phase-in period, and (3) possible needs for periodic adjustment.

Recommendation 7 Management Tactics for Incidental Catch

"To improve management of incidental catch, it is recommended that local managers be authorized to employ tactical incentives and disincentives to strengthen partnership and cooperation. There are nine sets of tactics recommended for approval:

Self-policing
[Fishing] gear development and modification
Market development
Quotas as incentives
Credit against levy or royalty

Refusal to issue a licence
Reclaiming quota
Restrictions by area or time
Enforcement and fines"

In general, commercial producers supported the Ministry's views and definition of incidental catch, anglers strongly objected, and other groups or individuals had mixed views.

As documented in the SPOF II Working Group Report on Allocation, there is support for the idea that some issues can be dealt with more effectively with a decentralized approach, at the watershed or lake level. The experience has been that people can work out local accommodations.

In most cases the Ministry believes that information on status and health of the fish stocks indicates that incidental catch is not a biological problem, i.e., the ability of fish stocks to reproduce at substantial levels is not an issue. When and where biological problems are discovered, restrictions are implemented.

Following recommendation 9 there is a summary comment on the three recommendations (7, 8 and 9) dealing with incidental catch.

DECISION: See decision after recommendation 9.

Recommendation 8 Further Consultation on Incidental Catch

"It is recommended that the acceptability of incidental catch under ... new "rules" be the subject of consultation with the shareholders across the Province."

DECISION: See decision after recommendation 9.

Recommendation 9 Land Dead Incidental Catch, Put to Best Use

"It is recommended that all incidentally caught fish that cannot be released alive be landed and put to the best possible use."

There was major disagreement, with very strong negative reaction from anglers.

With reference to 7 above, in the responses there was some positive interest in certain locales to try solutions on a pilot project basis, with public review after completion.

With respect to recommendations 7, 8 and 9, the Ministry believes it would be very difficult to achieve consensus on incidental catch on a provincial basis at this time because of the

polarized views of the clients. The Ministry endorses a local approach to reaching accommodations, and the option of returning incidentally caught fish to the water with the rationale of recycling nutrients in the aquatic ecosystem.

DECISION: Recommendations 7, 8 and 9 not approved. The Ministry will use local consultation to achieve consensus, if possible, on issues related to incidental catch.

Recommendation 10 Charterboat Policy

"It is recommended that the Ministry of Natural Resources establish a review team from MNR and from the angling, commercial fishing and charter-boating segments of the public to consider charter boating as it might impact on a fishery, or add to the total catch; also whether or not it should be licensed and pay levies, and how MNR and charter boaters could develop a harvest reporting system."

There was little comment on this recommendation. Ministry staff believe this item should be deferred until other matters of higher priority are dealt with, e.g., policy on native commercial fishing, the Industry-Ministry report on royalty details and implementation, and a fisheries allocation policy.

DECISION: Defer decision at this time.

Recommendation 11 Lake Nipigon Fisheries Management Plan

"It is recommended that a fisheries management plan be written for Lake Nipigon, combining the steps [now] being used for each of the Great Lakes, and considering methods for public participation and review, and the designation of fish community goals and objectives."

OFPA concurred and no other opinions were offered explicitly on recommendation 11.

However, the Lake Nipigon area produced many negative comments about the Review. Starting the planning process would offer the Ministry an additional chance to improve relations which have been very difficult in this area for some time.

DECISION: No decision at this time. A proposal to establish a local advisory committee for management of the Lake Nipigon watershed is being developed. After a decision is made on that proposal, recommendation 11 will be reconsidered and a decision made.

Evaluation of the Consultation Process

Many of the responses from the commercial fishing industry challenged the process, citing bias in communications and invitations. In addition, with the change in government in September 1990, the nature of the report changed from one to be "authored" by Jack Riddell to one prepared by the support team who worked with Mr. Riddell.

The consultation process was developed to ensure opportunities for input from a variety of interested individuals, non-government organizations and municipalities. The review process was well advertised. There were a relatively large number of responses. The consultation process allowed public input at two times, through (1) meetings and briefs in 1990, and (2) comments on the March 1991 report.

The process was designed to involve all users. Thus one of the decisions was to put ads in sports sections of some newspapers to try to notify anglers, naturalists, and cottagers. It did not occur to staff to target on restaurants and their associations (a criticism of OFPA), and, if bias resulted, it was inadvertent. The Ministry has consistently recognized the importance of the commercial fishery and other users.

APPENDIX A

RESPONSES RECEIVED
REPORT ON THE COMMERCIAL FISH REVIEW, MARCH 1991

PROVINCIAL ORGANIZATIONS

Glen Bonham, Federation of Ontario Cottager's Associations Incorporated
Anne Champagne, Staff Environmentalist, Federation of Ontario Naturalists
Dr. E.J. Crossman, Ontario Fisheries Advisory Council
Robert Graham, Ontario Fish Producers' Association
Doug Kettle, Ontario Charter Boat Association
R.G. Morgan, Ontario Federation of Anglers and Hunters

LOCAL ORGANIZATIONS AND INDIVIDUALS - COMMERCIAL FISHING

Gerald P. Adams, Lake Nipigon Commercial Fishermen's Assoc., Beardmore
Nino Barraco, Kingsville
Gerald Bastien, Fonthill
Dave Baverstock, Cherry Valley
Eric Bergeron, Manitouwadge
Art Carey, Port Stanley
David Carlson, Blind River
Elmer Carlson, Carlson Fisheries, Blind River
Clearwater Fisheries, Leamington
Charles C. Dampier, Lively
Nora Dean, Tobermory
J.A. Dyson, Association of Commercial Fishermen, Thunder Bay District
Antonio Figliomeni and Son Ltd., Leamington
Carl Fraser, Kingsville Fishermen's Company, Kingsville
Tony Giacalone, Lake Erie Food Inc., Leamington
Glen Goodman, G. Goodman Commercial Fisheries, Red Rock
Herb Goodman, Commercial Operator, Beardmore
William Hogan, Bath
George Howard, Commercial Fisherman
Laverne Kelly, Lake Erie Fish Packers and Processors Association, Erieau
Albert King, Northwestern Commercial Fisheries Federation, Keewatin
Stuart and Shelagh Longe, Kenora
Leo L. Marchand, Dorion
Paul L. Minor, Minor Fisheries, Dunnville
W.E. Minor, Minor Fisheries, Dunnville

Bob Mummery, Wheatley
D.W. Murray, Commercial Fisheries, Kingsville
James Nuttall, Dorion
Bryan Nyman, B & G Nyman Fisheries, Algoma Mills
Leonard Nyman, Nyman Bros. Fisheries, Algoma Mills
Richard C. Pilon, Pilon Fisheries Limited, Southhampton
F. and N. Prothero, The Great Lakes Fisherman, Nan Sea Publications, Port Stanley
George Purvis, Algoma-Manitoulin Commercial Fishermen's Association, Silver Water
W. Stanley Rankin, Eastern L. Ontario Fish Producers Assoc., Cherry Valley
Howard L. Vaughan, Blenheim
Leslie M. Vaughan, Blenheim
Ronald A. Vaughan, Blenheim
Jean Weaver, Nanticoke
Mark Weaver, The Elgin Fishermen's Association, Port Stanley
Ralph Weir, Kingsville
Walter P. White, Huronia Fish Producers Association, Collingwood
Willard Witty, Commercial Operator, Evansville

(Form Letters Received From The Following Individuals Representing The Lake Nipigon Commercial Fishermen's Association)

Alma Adams
Eli Adams
Ernest L. Adams
L. Adams
Maureen Adams
Melissa Adams
Purrette Beaulieu
Kevin Bishop
Esko Bjorn
Jackaline Boughner
Len Boughner
Paul Boughner
S. Boughner
Sylvia Boughner
Diane Coté
Marc Coté
Richard R. Coté
Robert L. Coté
Suzanne Coté
Danny Cox
Nolan Cox
Ted Cox
Moir Helensen
Jim Hudson
Jodi Jardy
Raymond Kasprick
A. Kelly
John Koski
Carey Lance
Jean LeClerc
Josephine Leonard
Valda Lesperance
Peggy Lynch
Brian Marcin
Jose Marques
Edith McLeod
Edna J. McLeod
Skipper McLeod
Marjorie Morrisseau
Sheldon Nobis
P. Nylund
Lyla Onakanakis
Denise Pananick
Brian Pereira

Myron Delan
Cam Earl
H. Eleax
Wilson Elliot
Joe L. Fillingham
Robert Frank
D. Goodman
Daniel Goodman
Frank Goodman
Ted Guimond
Theresa Guimond
Rhena Hackelsperger
John Halka
James Hardy
Nikki Hardy
Raven Hardy
Dorothy Wynne
Jan Peter
Carole St. Amand
Gisele St. Amand
Nelson St. Amand
Mary Ellen Fillingham
Cliff Sutherland
Shirley Sutherland
Jessica Thompson
Virginia Thompson
Bob Velbu
James Wauvia
Mona Wauvia
Len Westerinen
Harry A. Yahn
Marlene Pierre
Keltia Harmyluik

OTHER LOCAL ORGANIZATIONS AND INDIVIDUALS

Brian Andrus, Port Hope
Robert Antler, Port Elgin
John P. Bohm, Aylmer West
E.C. Bryan-Pulham, London
Darryl Choronzey, Editor Publisher, The Ontario Fisherman, Wiarton
Gordon C. Clow, Owen Sound
LeRoy Everett, Crystal Beach
Barra L. Gots, Guelph
Joseph Green, Grand Bend
Randy Hosack, Long Point Bay Angler's Association, Simcoe
Ghel Jarvis, Port Hope
Charles William Johnson, Conservation Club of West Lincoln, St. Catharines
P.S. McKinley, Ingersoll
Stewart McLellan, Durham Region Anglers Association, Whitby
Al Meloche, Amherstburg-Malden-Anderdon Sportsmen's Association, Amhertsburg
D. Mennie, Lake Huron Fishing Club, Southampton
D.C. Mills, Waterloo
J. O'Dette, St. Lawrence-Ottawa Zone 4, Kingston
Russell B. Piper, Huron and Erie Zone 6, OFAH, Burgessville
Leo Prince, Eastern Ontario Charter Boat Association, Kingston
Joseph F. Renaud, Tecumseh
Ray Sanders, Northumberland Anglers Association, Port Hope
J.M. Sheppard, Sudbury

James H. Simpson, Sauble Anglers & Hunters, Sauble Beach
William Smith, Sports Fishing Promotional Committee, Quinte's Isle Tourist Association, Picton
James White, Tillsonburg
Wayne Wilcocks, The Ontario Federation of Anglers and Hunters, Vanterese

ELECTED REPRESENTATIVES AND GOVERNMENT AGENCIES

Patrick Boyer, M.P., Etobicoke-Lakeshore
Mr. Verne Burke, Corporation of the Village of Erieau
Joe Cain, Sport Fishing Development, Sault Ste. Marie Community Services Dept.
John H. Curran, Corporation of the County of Essex
Stu Cuthbert, Township of Raleigh
George Darnley, Township of Tilbury East
Bob Huget, M.P.P, Sarnia-Clearwater
Tim Jackson, Village of Wheatley
Donald MacLeod, Township of Harwich
R.R. Millard, Township of Malahide
Rick Potter, Lakehead Region Conservation Authority, Thunder Bay
R.F. Pugliese, County of Kent, Chatham
Rene Soetens, M.P., Ajax, Ontario
Paul Sutherland, Freshwater Institute, Dept. of Fisheries and Oceans

APPENDIX B

Excerpts from the Report on the Commercial Fish Review (March 1991)

Page 18 [General priorities of resource conservation and Crown obligations]

The proposed content of ...[a fisheries allocation] policy would include two priorities and a statement of process.

1. The first allocation is to the resource to conserve it for the future.

2. After conservation, the second allocation priority is to satisfy all Crown obligations, such as any aboriginal and treaty rights, for example, the aboriginal right to fish for food.

3. The process to allocate the fisheries resource is to be fair, equitable, open and public, and is to consider social and economic benefits. Allocation decisions are to be applied on an individual watershed or waterbody basis.

Page 10 [Currently] Approved Allocations and Directions on Specific Waters

Many concerns were related to specific processes by which local allocation decisions were being made. On the Great Lakes and on some Northern Ontario waters, the Ministry has made allocation decisions based on traditional use of the resource. These allocations of fish and management directions are summarized below.

(i) **Lake Erie**

The Total Allowable Catches (TACs) for walleye and yellow perch on Lake Erie are established in concert with New York, Pennsylvania, Ohio and Michigan. The TACs are ratified each March at the meeting of the Lake Erie Committee of the Great Lakes Fishery Commission. All jurisdictions recognize allocation to the resource as the first priority.

Walleye

- The recreational anglers receive a walleye allocation based on their current need. Their use has been less than 10%, and their allocation is 10%.
- The commercial fishery receives 90% of the walleye allocation.

Yellow Perch

- Recreational demand for yellow perch has been insignificant so no explicit allocation is made to the sport fishery.
- The commercial fishery allocation is 100%.

Smelt

- Allocation of smelt to the resource is very important because smelt are a major food source for walleye and play a role in ensuring the broad distribution of walleye in Lake Erie.
- Ontario harvests a significant amount of Lake Erie smelt, nearly all by commercial harvest.

White Bass

- White bass are allocated to the commercial fishery. MNR believes they are over-allocated.
- Angling harvest of white bass is insignificant.

All allocations of quota species and incidental landings of non-harvest species are monitored to ensure harvests do not upset the balance in the overall fish community.

(ii) **Lake Huron**

Allocation decisions are made in recognition of a number of factors including historical fishing practices, species composition, rehabilitation status of various species and demand by users. These factors are as follows:

- Indian bands have been given by licence condition exclusive fishing privileges in specific areas.
- The commercial fishery is excluded from harvesting in Colpoys and Owen Sound Bays, Big Sound, a number of small bays in the North Channel and along the eastern shore of Georgian Bay.
- Rainbow trout, brown trout, chinook salmon and muskellunge are allocated only to the sport fishery.
- Walleye, yellow perch and pike are allocated to both commercial and sport fisheries based on local factors.
- Historically, whitefish and chub allowable catches have been allocated almost exclusively to the commercial fishery.
- Lake trout are being rehabilitated in Lake Huron, so emphasis is on allocation to the resource. The sport fishery is restricted by daily creel limits. The commercial fishery has small quotas to accommodate those lake trout taken incidentally by fishing.

(iii) **Lake Ontario**

- Smallmouth bass, Pacific salmon and brown trout are allocated exclusively to the sport fishery.
- Smelt and alewife are allocated to the resource while lake trout and Atlantic salmon are being rehabilitated. Anglers dip-net smelt in the spring, but the amount is very small.
- Yellow perch, whitefish, eels, sunfish, bullhead, white perch, and carp are allocated primarily to the commercial fishery with some harvest by anglers.
- Walleye are allocated primarily to the sport fishery, with a negotiated quota for the commercial fishery to be taken in impounding gear.

(iv) **Lake Superior**

- o Walleye and perch are allocated in limited amounts to the commercial fishery.
- o Lake trout are divided equally between the commercial fishery and the sport fishery, (250,000 kg to each). This is a species under rehabilitation.
- o Pacific salmon, brook trout, sturgeon and northern pike are allocated exclusively to the sport fishery.
- o [Whitefish are allocated to the commercial fishery].
- o Lake herring have declined severely in western Lake Superior. As a result, MNR has reduced significantly (approximately 88%) the commercial quota.

(v) **Northern Inland Waters**

This area includes all waters north of the French and Mattawa Rivers including Lake Nipissing and Lake of the Woods.

- o Lake trout, northern pike and whitefish are allocated to the commercial fishery. Quotas in the more northern fisheries are often under-used because of market conditions. The cost of transporting the fish to market often exceeds the price the fishers receive for the fish.
- o District Fisheries Management Plans (DFMPs) are in place in most Districts in the north. DFMPs provide the general direction that no new commercial fisheries will be created. Instead, efforts will be made to convert the use of fish to recreation through tourism to derive greater economic benefits from fish stocks, particularly through using the under-exploited quota.
- o The long-term expectation for commercial fisheries in the Northern Inland Waters is an eventual conversion of the majority to more beneficial use by local residents through the tourist industry.

(vi) **Lake Nipigon**

- o Specific allocations to the commercial fishery have been made for lake trout, walleye, northern pike, whitefish and coarse fish.
- o Walleye allocations may be too high and may be reduced in future.

- o Smelt may be having deleterious effects on whitefish. Whitefish quotas are not being increased until these concerns are addressed.

Page 19 Allocation Principles

Before setting out a recommended process for quota-setting decisions, there are a number of principles that should make the process more effective.

Recommendation 4

The following six sets of principles are recommended for policy approval.

i) Roles of the Minister and Managers

Allocation decisions at the lake level are to be decentralized and delegated to the local manager. The manager is to exercise judgement on the basis of Policy, approved District and Lake Fisheries Management Plans, and data on fish stocks. The manager is to advise the Minister in advance of the proposed decision on allocation and any contentious issues. This arrangement provides the opportunity for the Minister to intervene on contentious social issues or provincial policy matters. Provincially significant user groups will meet with the Minister from time to time to discuss major concerns.

The local manager should focus on the recommended process when implementing quotas to the commercial fishery while giving consideration to global quotas. Also, managers on the Great Lakes must consider international deliberations on allocation which take place through the Great Lakes Fishery Commission.

ii) Public involvement of shareholders

In making allocation decisions, the local managers are to involve representative shareholders. Managers should ensure that all interested parties have an opportunity to express their views. Those parties will often include the commercial industry, anglers, native people, environmentalists, tourist interests and perhaps other levels of government. Decisions on allocation are to stress openness. The public involvement process must also be efficient and decisions made in a timely way.

iii) Willing Cooperative Partnerships

Trust and cooperation are essential for future management of the fisheries. Partnerships need

to be developed among shareholders and the Ministry. More specifically, the Ministry on occasion has experienced a lack of cooperation from a few commercial operators to carry out necessary tasks related to fisheries assessment, such as sampling catches and observing fishing practices on vessels. Those unwilling to accommodate these essential management needs may be penalized to the point of refusal to issue them a licence.

iv) Information requirements

MNR, the commercial industry and other user groups should work together in cooperative assessment arrangements, stressing involvement in data collection and interpretation, and working together to gain an understanding of the scientific information needs for assessment projects used to decide sound quota decisions.. Such partnerships will advance user understanding of the assessment process, its cost, and the associated decision-making process in deciding the allowable harvest. Furthermore, involving user groups as partners will improve mutual understanding and trust.

v) Timely Decisions Made on the Best Available Information

MNR will provide the best assessment data with the support resources available. The knowledge base will be improved as a high priority as resources permit. Portions of the quota-setting process are on tight schedules and should be met.

vi) Appeal Mechanism

The responsibility of the Game and Fish Hearing Board should be expanded to provide a formal appeal process for hearing quota grievances. The Board now advises the Minister on refusal to issue commercial licences, by hearing evidence and making recommendations to the Minister to uphold the refusal or to reinstate the licence. An amendment to the Game and Fish Act would be required for the Board to hear quota grievances and institute a formal appeal procedure. This would be an expansion of the Board's present duties and might lead to many appeals, additional workload and time for Board members and Ministry staff.

Page 21 Local Allocation Process for Commercial Fish Quotas

Because this review is focused on the commercial fishery, the recommended process deals with commercial quotas. However, in the process, the local manager, usually the Great Lakes Manager or District Fish and Wildlife Supervisor, looks at [wider] allocation issues. Managers on the Great Lakes are guided by international considerations discussed in committees of the Great Lakes Fishery Commission.

The inland commercial fisheries, almost entirely confined to Northern Ontario, are not subject to annual changes in quotas nor continuous assessment. Quota decisions are made with full public involvement at times when they are required. For the Great Lakes annual quotas are required.

Recommendation 5

It is recommended that the following process be implemented for 1992 for the Great Lakes fisheries.

1. Commercial Fishing Licences are issued yearly for January 1. Quotas are a condition of licence. Manager is to decide quotas based on the health of fish stocks along with allocations to other users.

2. The Minister is advised in advance of proposed decisions. Contentious issues are to be brought to the Minister's attention. The Minister may wish to intervene.

3. Manager convenes a committee meeting of representative local shareholders (commercial operators, sports fishers, native fishers, environmentalists, for example) and includes professional or technical people as resource persons. Deliberations of the committee are on public record.

4. Manager presents to the committee proposed allocations, including total quotas by species for the commercial fishery for the subsequent period. (Quotas for individual operators are confidential under the Freedom of Information Act.)

5. Assessment information and advice from the committee are the basis for the quotas.

6. Generally, initial partial quotas are decided before January 1 or the new fishing season, and one or more further meetings with the involved representatives will occur before final full quota decisions are made.

7. An appeals board hears any disputes and makes recommendations to the Minister who makes the final decision.

Rapport final sur l'étude sur les pêches commerciales

Décembre 1991

Ontario
Ministère des Richesses naturelles

Ontario

Ministry of Natural Resources
Minister

Ministère des Richesses naturelles
Ministre

Queen's Park
Toronto, Ontario
M7A 1W3

Madame,
Monsieur,

Veuillez trouver ci-joint un exemplaire du *Rapport final sur l'étude sur les pêches commerciales*. Cette étude, qui a eu lieu en 1990-1991, visait trois points précis de la gestion de la pêche commerciale : quotas de pêche, perception de redevances et prises accidentelles.

Le rapport final est le fruit du processus qui incluait la concertation publique au sujet des 11 recommandations avancées dans le *Rapport sur l'étude sur les pêches commerciales*, publié en mars 1991.

Au nom du ministère, je me réjouis de l'abondance des commentaires qui nous ont été transmis, tant à l'issue de la première série de consultations que de la seconde. En effet, non seulement les participants étaient très nombreux, mais ils nous ont fait part d'une grande variété de points complexes et nous leur en sommes extrêmement reconnaissants. Le processus d'élaboration de politique que nous envisagions comprenait justement une grande composante de participation publique et nos efforts ont été amplement récompensés. Nous verrons à ce que chaque participant reçoivent une réponse à ses remarques.

Dans ce rapport final, j'ai énoncé les décisions relatives à chacune des 11 recommandations émises par le personnel dans le rapport précédent. Le ministère doit maintenant passer à leur mise en vigueur. Dans le cadre de ces démarches, c'est avec plaisir que j'affirme ici l'engagement du ministère à poursuivre ce processus de concertation publique.

Je vous prie d'agréer mes sincères salutations.

Le ministre,

Bud Wildman

C. J. (Bud) Wildman

p.j.

Rapport final sur l'étude sur les pêches commerciales

Décembre 1991

Ontario
Ministère des Richesses naturelles

© 1992, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario

Imprimé en Ontario, Canada

Vous pouvez recevoir gratuitement un exemplaire de cette publication à l'adresse ci-dessous. Il se peut que l'on vous demande de payer les commandes plus importantes.

Les publications actuelles du ministère des Richesses naturelles et les prix courants sont disponibles au Centre d'information sur les ressources naturelles, Bureau M1-73, édifice Macdonald, 900, rue Bay, Toronto (Ontario) M7A 2C1 (achats en personne et commandes postales).

Pour obtenir des renseignements sur les services et programmes du ministère, téléphonez au Centre d'infomation :

Renseignements en français	(416) 314-1665
General inquiry in English	314-2000
Télécopieur	(416) 314-1593

D'autres publications du gouvernement sont en vente à Publications Ontario, rez-de-chaussée, 880, rue Bay, Toronto. Commandes postales, écrivez à la Section des publications du ministère des Services gouvernementaux, 880, rue Bay, 5^{e} étage, Toronto (Ontario) M7A 1N8.

Vous devez libeller vos chèques ou mandats au nom du Trésorier de l'Ontario et joindre votre paiement à votre commande.

4642-2
(3.0 k, 92 01 06)
ISBN 0-7729-9254-1

Imprimé sur de papier recyclé

RAPPORT FINAL SUR L'ÉTUDE SUR LES PÊCHES COMMERCIALES

En janvier 1990, Jack Riddell, ancien adjoint parlementaire du ministre des Richesses naturelles, a annoncé lors de la réunion annuelle de l'Ontario Fish Producers' Association (OFPA) qu'il dirigerait une étude sur les principales questions d'importance pour la pêche commerciale. Il s'agit des quotas de pêche, de la perception de redevances et des prises accidentelles.

Le rapport sur l'étude sur les pêches commerciales (mars 1991) a présenté les détails de cette étude. Dans ce rapport, le Ministère a fourni à M. Riddell une analyse des commentaires d'environ 90 groupes et particuliers qu'il a rencontrés et des 210 mémoires qu'il a reçus. En s'inspirant des données recueillies, le Ministère a fait 11 recommandations relatives aux questions étudiées. Environ 900 exemplaires du rapport ont été distribués à tous les députés, aux participants ayant soumis des rapports, aux producteurs commerciaux ayant un permis et aux autres intervenants invités à participer au début de 1990. Une seconde invitation à participer a aussi été lancée.

Dans cette seconde série, 87 groupes et particuliers ont commenté le rapport. De plus, on a reçu 114 lettres pour un total de 201 réponses.

L'évaluation a tenu compte des principales impressions et suggestions se dégageant des commentaires. Dans son rapport final, le Ministère a essentiellement tenté de déterminer quels sont les principaux points d'accord ou de désaccord au sujet des 11 recommandations, et ses impressions sont décrites ci-dessous. À la suite de l'étude, le ministre des Richesses naturelles, l'honorable C.J. (Bud) Wildman, a décidé de mettre en oeuvre certaines recommandations. Ces décisions sont aussi documentées dans le présent document pour chacune des 11 recommandations du rapport de mars 1991.

On trouvera dans la première section du présent rapport, un résumé de notre évaluation générale fondée sur les réponses au rapport de mars 1991. La section subséquente commente chacune des 11 recommandations du rapport et présente les décisions du ministre. Enfin, on trouvera deux annexes : la première, énumérant les groupes et les particuliers qui ont répondu et la seconde, présentant des extraits du rapport de mars 1991 sur plusieurs des recommandations.

ÉVALUATION GÉNÉRALE DES RÉPONSES

a. Les recommandations sur l'attribution des quotas ont reçu un bon appui.

b. Les droits de pêche des autochtones suscitent des inquiétudes.

c. On est généralement d'accord avec le paiement d'une somme pour le poisson pêché commercialement, mais le mode de paiement (perception d'un droit sur un quota ou d'une redevance sur la récolte) ne fait pas l'unanimité.

d. L'industrie de la pêche commerciale s'oppose fortement au paiement d'un droit, mais appuie la redevance, tandis que les autres intervenants ont en général une légère préférence pour le droit.

e. L'industrie s'oppose au droit de 2,5 pour 100 recommandé, mais fait état d'une acceptation modérée de la redevance de 1,5 pour 100. En général, les autres participants n'ont émis aucune opinion définitive au sujet du taux.

f. Beaucoup de répondants veulent que les recettes supplémentaires générées par ce paiement se traduisent par des ressources de soutien accru pour le programme de gestion des pêches ou pour l'industrie.

g. On a émis des opinions catégoriques sur les prises accidentelles et il ne s'est dégagé aucun consensus.

h. Certains producteurs commerciaux et d'autres groupes ont rejeté le contenu du rapport, alors que beaucoup d'autres l'ont accepté.

i. L'industrie réclame la poursuite des discussions et une participation accrue avant qu'une décision soit prise quant au paiement pour l'utilisation des ressources et quant aux prises accidentelles.

ÉVALUATION DES RECOMMANDATIONS :

Voici l'évaluation du Ministère pour chacune des 11 recommandations et les décisions du ministre.

Recommandation 1 Politique d'attribution des quotas inspirée du PAPO

«On recommande de s'inspirer du Plan d'aménagement des pêches de l'Ontario (PAPO II) et du plan d'application tactique qui lui est associé pour élaborer une politique d'attribution des quotas.»

Cette recommandation a reçu un bon appui. Ses détracteurs se sont plaints du manque de possibilités de participation au processus du PAPO II et de l'ignorance des impacts de la politique du PAPO. Les représentants de ces groupes et régions ont été consultés dans le cadre du PAPO II, mais non les particuliers ni les groupes précis qui avaient fait part de leurs inquiétudes. Le PAPO II est un document de niveau stratégique et, de ce fait, demeure très général. Il a peu d'effet sur les questions précises, détaillées de l'étude. Pour l'attribution des quotas, le PAPO recommande de garantir une distribution équitable à tous les intervenants tout en préservant la ressource pour les générations futures et en veillant à ce que les objectifs de protection et de rétablissement de la ressource soient pris en considération dans les accords de pêche avec les autochtones. On a beaucoup publicisé le rapport provisoire du PAPO II et on en a distribué plus de 11 000 exemplaires.

DÉCISION : Recommandation approuvée. La Direction des politiques des pêches du Ministère élabore maintenant le mandat et le processus d'application de la politique d'attribution des quotas de pêche.

Recommandation 2 Négociations avec les autochtones

«On recommande d'entreprendre des négociations sur la question de la pêche commerciale avec les communautés autochtones de la province et d'y aborder notamment les trois questions suivantes : attribution des quotas, perception de droits ou de redevances et prises accidentelles.»

Les commentaires ont été généralement positifs en principe au sujet des droits de pêche des autochtones.

Certains non-autochtones ont émis des réticences au sujet 1) de l'absence de consultation, 2) de la préservation des stocks de poissons et 3) de la question des compensations aux pêcheries commerciales existantes qui risqueraient de perdre leur quota. On n'a pas spécialement abordé la question du paiement d'un droit ou d'une redevance pour les pêcheries commerciales autochtones.

DÉCISION : On n'a pris aucune décision relative aux pêcheries autochtones dans le cadre de cette étude. Le Ministère élabore actuellement une politique sur la pêche commerciale autochtone.

Recommandation 3 Politique provisoire d'attribution des quotas

«On recommande de signaler aux gestionnaires locaux que les priorités générales susmentionnées, «préservation de la ressource et obligations de la Couronne», forment une politique provisoire, combinée aux quotas et directives actuellement approuvés concernant des eaux particulières.»

(Les détails de la recommandation 3 du Rapport sur l'étude sur les pêches commerciales de mars 1991 figurent dans l'annexe B du présent rapport, à partir de la page 12.)

Cette recommandation a reçu peu de commentaires précis et aucun de la part des groupes provinciaux. Le Ministère en a conclu qu'elle jouissait d'un appui raisonnable et d'aucune opposition forte.

DÉCISION : Recommandation approuvée

Recommandation 4 Principes d'établissement des quotas commerciaux

«[On recommande l'approbation politique des six principes suivants.]

1. Rôles du ministre et des gestionnaires
2. Participation publique des intervenants
3. Ententes de collaboration volontaire
4. Échanges de renseignements
5. Décisions opportunes fondées sur les meilleurs renseignements disponibles
6. Mécanisme d'appel»

(Les détails de la recommandation 4 du Rapport sur l'étude sur les pêches commerciales figurent à l'annexe B du présent rapport, à partir de la page 16.)

Cette recommandation a reçu beaucoup de commentaires généralement positifs. La majeure partie des problèmes soulevés peuvent être résolus au niveau local, par exemple en améliorant certaines mesures.

DÉCISION : Recommandation approuvée

Recommandation 5 Processus d'établissement des quotas commerciaux

«On recommande de mettre en oeuvre le processus [décisionnel] suivant dans les pêcheries des Grands Lacs d'ici à 1992. [Le processus comprend une évaluation de l'état des stocks de poissons, des instructions opportunes du ministre, une participation des intervenants, une discussion des quotas proposés et des préoccupations des intervenants, et un mécanisme d'appel.]»

(Les détails de la recommandation 5 du Rapport sur l'étude sur les pêches commerciales figurent à l'annexe B du présent rapport, à partir de la page 17.)

Très peu de commentaires. L'industrie de la pêche commerciale, représentée par l'OFPA, a appuyé la recommandation.

DÉCISION : Recommandation approuvée.

Recommandation 6 Paiement pour l'utilisation de la ressource

«On recommande :

- la perception par la province d'un droit sur les pêches commerciales à compter de 1992;
- un montant équivalant à 2,5 pour 100 de la valeur du quota en 1992, 1993, 1994 et 1995;
- de déterminer en 1993 les montants à percevoir après 1995;
- de n'imposer aucune différence de tarif basée sur les espèces prises, le lieu de pêche ou le type d'engin utilisé;
- des montants payables en deux versements semestriels et calculés en fonction de la valeur du quota attribué et de la valeur moyenne au débarquement des prises de chaque espèce de l'année précédente;
- le refus d'attribuer un quota pour l'année de pêche suivante tant que les paiements de redevance de l'année en cours n'ont pas eu lieu;
- l'imposition de droits sur tous les poissons pris en vertu d'un permis de pêche commerciale, à l'exception des espèces du Nord de l'Ontario dont le transport est défrayé par le Freight Equalization Assistance Program (FEAP - programme d'aide à la péréquation des tarifs-marchandises);
- de ne déduire des montants à percevoir ni le coût des permis de pêche ni celui des cotisations aux associations de pêche commerciale.»

Cette recommandation a suscité des opinions très variées. L'industrie appuie majoritairement le concept d'une petite redevance, mais pas pour l'instant en raison de la conjoncture économique et de la diminution des quotas du lac Érié. Les intervenants ne faisant pas partie de l'industrie préfèrent généralement la perception d'un droit. L'industrie s'est opposée aux détails de la perception du droit, s'élevant contre la majorité du texte décrivant les opinions du personnel sur les avantages et les inconvénients de la question.

DÉCISION : Recommandation non approuvée. On percevra une redevance de 2 pour 100 sur la prise et non pas un droit sur les quotas. Un comité industrie-ministère sera mis sur pied pour établir : (1) les détails de la redevance et les modalités de sa mise en vigueur; (2) la période de mise en place progressive et, (3) les besoins possibles de redressement périodique.

Recommandation 7 Tactiques de gestion concernant les prises accidentelles

«Afin d'améliorer la gestion des prises accidentelles, on recommande d'autoriser les gestionnaires locaux à employer des méthodes tactiques d'encouragement et de dissuasion pour renforcer la collaboration et le partenariat. Voici neuf tactiques dont on a recommandé l'approbation.

Autoréglementation
Mise au point et modification des engins de pêche
Développement du marché

Les quotas en tant qu'encouragements
Crédit à valoir sur les droits ou les redevances
Refus du permis
Rajustement de quota
Restrictions de lieu ou de temps
Application et amendes»

En général, les producteurs commerciaux ont appuyé le point de vue du Ministère sur les prises accidentelles et la définition qu'il en a donnée. Les amateurs de pêche sportive s'y sont fortement opposés tandis que les autres groupes ou particuliers ont eu des opinions partagées.

Comme le documente le rapport sur l'attribution des quotas du groupe de travail PAPO II, beaucoup estiment que certains problèmes se règlent plus efficacement de façon décentralisée, au niveau du bassin versant ou du lac. L'expérience révèle qu'on trouve généralement des solutions à l'échelon local.

Dans la plupart des cas, le Ministère estime que les données sur l'état et la santé des stocks de poissons indiquent que les prises accidentelles ne constituent pas un problème biologique, c'est-à-dire qu'il n'y a aucune raison de s'inquiéter de la capacité de renouvellement des poissons à un niveau suffisant. Si l'on découvre des problèmes biologiques, on appliquera des restrictions en temps et lieu.

À la suite de la recommandation 9, on trouvera un résumé des trois recommandations (7, 8 et 9) concernant les prises accidentelles.

DÉCISION : Voir la décision après la recommandation 9.

Recommandation 8 Consultation supplémentaire sur les prises accidentelles.

«On recommande de consulter les intervenants à l'échelle de la province pour déterminer dans quelle mesure les nouvelles «règles» devraient tolérer les prises accidentelles.»

DÉCISION : Voir la décision après la recommandation 9.

Recommandation 9 Meilleure utilisation des prises accidentelles mortes

«On recommande que les poissons pris accidentellement qui ne peuvent être remis à l'eau vivants soient ramenés au port et utilisés de la meilleure façon possible.»

Cette recommandation a provoqué un désaccord profond et des réactions très négatives de la part des amateurs de pêche sportive.

En ce qui a trait à la recommandation 7, certaines localités étaient intéressées à mettre à l'essai quelques solutions dans le cadre d'un projet pilote suivi d'une consultation publique.

Relativement aux recommandations 7, 8 et 9, le Ministère estime qu'il serait très difficile d'arriver à un consensus provincial sur les prises accidentelles en ce moment en raison des opinions très divergentes des intervenants. Le Ministère préconise les solutions locales et l'option de remettre les prises accidentelles à l'eau dans l'optique du recyclage des nutriments dans l'écosystème aquatique.

DÉCISION : Recommandations 7, 8 et 9 non approuvées. Le Ministère aura recours à des consultations locales pour arriver à un consensus, si possible, sur les questions liées aux prises accidentelles.

Recommandation 10 Politique concernant les excursions de pêche en bateau.

«On recommande au ministère des Richesses naturelles de mettre sur pied un groupe d'étude composé de membres du MRN et des secteurs de la pêche sportive, de la pêche commerciale et des excursions de pêche en bateau. Ce groupe étudierait l'effet des excursions de pêche sur les ressources halieutiques ou sur l'augmentation des prises totales; il pèserait les arguments pour ou contre l'imposition d'un permis ou de droits aux pourvoyeurs d'excursions et examinerait comment ces derniers et le MRN pourraient mettre au point un système de compte rendu des prises.»

Cette recommandation a suscité peu de commentaires. Le personnel du Ministère estime qu'on devrait remettre la question à plus tard et s'occuper d'abord d'autres priorités, par exemple, la politique sur la pêche commerciale autochtone, le rapport industrie-ministère sur les détails de la redevance et la mise en oeuvre de sa perception, ainsi que la politique sur l'attribution des quotas de pêche.

DÉCISION : Reporter la décision à plus tard.

Recommandation 11 Gestion des pêches pour le lac Nipigon

«On recommande de rédiger un plan de gestion des pêches pour le lac Nipigon. Ce plan s'inspirerait des étapes actuellement utilisées pour chacun des Grands Lacs et envisagerait des méthodes de réexamen et de participation du public, ainsi que l'établissement de buts et objectifs fixés pour les populations de poissons.»

L'OFPA s'est montrée d'accord et personne n'a présenté explicitement d'autres opinions au sujet de la recommandation 11.

Cependant, la région du lac Nipigon a émis de nombreux commentaires négatifs sur l'étude. En lançant le processus de planification, le Ministère aurait une seconde chance de détendre le climat des relations dans cette région.

DÉCISION : Aucune décision pour l'instant. On élabore présentement une proposition visant à mettre sur pied un comité consultatif local sur la gestion du bassin-versant du lac Nipigon. Après avoir pris une décision au sujet de cette proposition, le Ministère réexaminera la recommandation 11 et prendra une décision à son sujet.

Évaluation du processus consultatif

Beaucoup des commentaires provenant de l'industrie de la pêche commerciale mettent en doute ce processus, citant le manque d'objectivité des communications et des invitations. De plus, en raison du changement de gouvernement en septembre 1990, le rapport qui devait être «rédigé» par Jack Riddell est devenu un rapport préparé par l'équipe de soutien qui travaillait avec M. Riddell.

Le processus consultatif avait pour but de favoriser la participation de divers particuliers intéressés, d'organismes non gouvernementaux et de municipalités. Le processus de réexamen a été bien publicisé. Il a reçu un nombre relativement important de réponses. Le processus consultatif favorisait la participation du public à deux moments, premièrement par des réunions et des mémoires en 1990 et deuxièmement, par des commentaires sur le rapport de mars 1991.

Le processus avait été conçu pour faire participer tous les intervenants. Le Ministère a donc décidé de publier des annonces dans la section des sports de certains quotidiens pour tenter d'aviser du processus les pêcheurs à la ligne, les naturalistes et les propriétaires de chalets. Il n'a malencontreusement pas songé à cibler les restaurants et leurs associations (une critique de l'OFPA), mais il faut bien comprendre que si cet oubli a pu fausser les résultats, il n'en reste pas moins involontaire. Le Ministère reconnaît depuis toujours l'importance des pêches commerciales et des autres utilisateurs de la ressource.

ANNEXE A

RÉPONSES REÇUES
RAPPORT SUR L'ÉTUDE SUR LES PÊCHES COMMERCIALES, MARS 1991

ORGANISMES PROVINCIAUX

Glen Bonham, Federation of Ontario Cottager's Associations Incorporated
Anne Champagne, Écologiste permanente, Federation of Ontario Naturalists
E.J. Crossman, Conseil consultatif de l'Ontario sur les pêches
Robert Graham, Ontario Fish Producers' Association
Doug Kettle, Ontario Charter Boat Association
R.G. Morgan, Ontario Federation of Anglers and Hunters

ORGANISMES LOCAUX ET PARTICULIERS - PÊCHES COMMERCIALES

Gerald P. Adams, Lake Nipigon Commercial Fishermen's Assoc., Beardmore
Nino Barraco, Kingsville
Gerald Bastien, Fonthill
Dave Baverstock, Cherry Valley
Eric Bergeron, Manitouwadge
Art Carey, Port Stanley
David Carlson, Blind River
Elmer Carlson, Carlson Fisheries, Blind River
Clearwater Fisheries, Leamington
Charles C. Dampier, Lively
Nora Dean, Tobermory
J.A. Dyson, Association of Commercial Fishermen, district de Thunder Bay
Antonio Figliomeni and Son Ltd., Leamington
Carl Fraser, Kingsville Fishermen's Company, Kingsville
Tony Giacalone, Lake Erie Food Inc., Leamington
Glen Goodman, G. Goodman Commercial Fisheries, Red Rock
Herb Goodman, pêcheur commercial, Beardmore
William Hogan, Bath
George Howard, pêcheur commercial
Laverne Kelly, Lake Erie Fish Packers and Processors Association, Erieau
Albert King, Northwestern Commercial Fisheries Federation, Keewatin
Stuart et Shelagh Longe, Kenora
Leo L. Marchand, Dorion
Paul L. Minor, Minor Fisheries, Dunnville
W.E. Minor, Minor Fisheries, Dunnville
Bob Mummery, Wheatley
D.W. Murray, Commercial Fisheries, Kingsville
James Nuttall, Dorion
Bryan Nyman, B & G Nyman Fisheries, Algoma Mills
Leonard Nyman, Nyman Bros. Fisheries, Algoma Mills

Richard C. Pilon, Pilon Fisheries Limited, Southampton
F. and N. Prothero, The Great Lakes Fisherman, Nan Sea Publications, Port Stanley
George Purvis, Algoma-Manitoulin Commercial Fishermen's Association, Silver Water
W. Stanley Rankin, Eastern L. Ontario Fish Producers Assoc., Cherry Valley
Howard L. Vaughan, Blenheim
Leslie M. Vaughan, Blenheim
Ronald A. Vaughan, Blenheim
Jean Weaver, Nanticoke
Mark Weaver, The Elgin Fishermen's Association, Port Stanley
Ralph Weir, Kingsville
Walter P. White, Huronia Fish Producers Association, Collingwood
Willard Witty, pêcheur commercial, Evansville

(Lettres reçues des particuliers suivants représentant l'association des pêcheurs commerciaux du lac Nipigon - Lake Nipigon Commercial Fishermen's Association)

Alma Adams
Eli Adams
Ernest L. Adams
L. Adams
Maureen Adams
Melissa Adams
Pierrette Beaulieu
Kevin Bishop
Esko Bjorn
Jackaline Boughner
Len Boughner
Paul Boughner
S. Boughner
Sylvia Boughner
Diane Côté
Marc Côté
Richard R. Côté
Robert L. Côté
Suzanne Côté
Danny Cox
Nolan Cox
Ted Cox
Myron Delan
Cam Earl
H. Eleax
Wilson Elliot
Joe L. Fillingham
Robert Frank
D. Goodman
Daniel Goodman
Frank Goodman
Moir Helensen
Jim Hudson
Jodi Jardy
Raymond Kasprick
A. Kelly
John Koski
Carey Lance
Jean LeClerc
Josephine Leonard
Valda Lesperance
Peggy Lynch
Brian Marcin
Jose Marques
Edith McLeod
Edna J. McLeod
Skipper McLeod
Marjorie Morrisseau
Sheldon Nobis
P. Nylund
Lyla Onakanakis
Denise Pananick
Brian Pereira
Jan Peter
Carole St-Amand
Gisèle St-Amand
Nelson St-Amand
Mary Ellen Fillingham
Cliff Sutherland
Shirley Sutherland
Jessica Thompson
Virginia Thompson

Ted Guimond
Theresa Guimond
Rhena Hackelsperger
John Halka
James Hardy
Nikki Hardy
Raven Hardy
Dorothy Wynne
Bob Velbu
James Wauvia
Mona Wauvia
Len Westerinen
Harry A. Yahn
Marlene Pierre
Keltia Harmyluik

AUTRES ORGANISMES LOCAUX ET PARTICULIERS

Brian Andrus, Port Hope
Robert Antler, Port Elgin
John P. Bohm, Aylmer West
E.C. Bryan-Pulham, London
Darryl Choronzey, rédacteur en chef et éditeur, The Ontario Fisherman, Wiarton
Gordon C. Clow, Owen Sound
LeRoy Everett, Crystal Beach
Barra L. Gots, Guelph
Joseph Green, Grand Bend
Randy Hosack, Long Point Bay Angler's Association, Simcoe
Ghel Jarvis, Port Hope
Charles William Johnson, Conservation Club of West Lincoln, St. Catharines
P.S. McKinley, Ingersoll
Stewart McLellan, Durham Region Anglers Association, Whitby
Al Meloche, Amherstburg-Malden-Anderson Sportsmen's Association, Amhertsburg
D. Mennie, Lake Huron Fishing Club, Southampton
D.C. Mills, Waterloo
J. O'Dette, St. Lawrence-Ottawa Zone 4, Kingston
Russell B. Piper, Huron and Erie Zone 6, OFAH, Burgessville
Leo Prince, Eastern Ontario Charter Boat Association, Kingston
Joseph F. Renaud, Tecumseh
Ray Sanders, Northumberland Anglers Association, Port Hope
J.M. Sheppard, Sudbury
James H. Simpson, Sauble Anglers & Hunters, Sauble Beach
William Smith, Sports Fishing Promotional Committee, Quinte's Isle Tourist Association, Picton
James White, Tillsonburg
Wayne Wilcocks, The Ontario Federation of Anglers and Hunters, Vanterese

REPRÉSENTANTS ÉLUS ET ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX

Patrick Boyer, député fédéral, Etobicoke-Lakeshore
M. Verne Burke, Corporation du village d'Erieau
Joe Cain, Sport Fishing Development, Sault Ste. Marie Community Services Dept.
John H. Curran, Corporation of the County of Essex

Stu Cuthbert, canton de Raleigh
George Darnley, canton de Tilbury-Est
Bob Huget, député provincial, Sarnia-Clearwater
Tim Jackson, village de Wheatley
Donald MacLeod, canton de Harwich
R.R. Millard, canton de Malahide
Rick Potter, office de la protection de la nature de la région de Lakehead, Thunder Bay
R.F. Pugliese, comté de Kent, Chatham
Rene Soetens, député fédéral, Ajax, Ontario
Paul Sutherland, Institut des eaux douces, Pêches et Océans Canada

ANNEXE B

Extraits du rapport sur l'étude sur les pêches commerciales (mars 1991)

Page 18 **Ce type de politique [d'attributions des quotas de pêche] devrait contenir deux priorités et une déclaration de processus.**

1. La priorité va à la ressource pour assurer sa préservation.

2. Après la préservation de la ressource, la priorité va à la Couronne pour que celle-ci puisse remplir ses obligations : droits des autochtones et droits conférés par les traités, par exemple le droit des autochtones de pêcher pour se nourrir.

3. Le processus d'attribution des ressources halieutiques doit être juste, équitable, ouvert et public, et doit tenir compte des avantages sociaux et économiques. Les décisions d'attribution doivent être adaptées à chaque bassin hydrographique ou masse d'eau.

Page 10 **Quotas et directives actuellement approuvés concernant des eaux particulières.**

Une bonne partie des craintes exprimées par les participants concernaient le processus régissant les quotas attribués localement. Pour les Grands Lacs et certaines eaux du Nord de l'Ontario, le Ministère s'inspire de l'utilisation traditionnelle de la ressource pour prendre ses décisions d'attribution des quotas. Dans les pages suivantes, on résume ces attributions des quotas de pêche et les directives de gestion adoptées.

(i) <u>Lac Érié</u>

Les prises totales permises (PTP) pour le doré et la perchaude dans le lac Érié sont établies conjointement avec les États de New York, de la Pennsylvanie, de l'Ohio et du Michigan. Les PTP sont ratifiées en mars, lors de la réunion

annuelle du comité du lac Érié de la Commission des pêcheries des Grands Lacs. À tous les paliers, on donne la priorité à la préservation de la ressource.

Doré

- La part des prises de dorés attribuée à la pêche sportive est calculée d'après ses besoins actuels. L'utilisation de la ressource par la pêche sportive n'atteint pas 10 pour 100 et sa part est fixée à 10 pour 100.
- La part des dorés attribuée à la pêche commerciale est de 90 pour 100.

Perchaude

- La demande pour la perchaude en pêche sportive est négligeable, et le Ministère n'a donc fixé aucune part précise à la pêche sportive.
- La part des prises attribuée à la pêche commerciale est donc de 100 pour 100.

Éperlan

- Il est très important de fixer des quotas pour la préservation des éperlans, car cette espèce est une importante source alimentaire pour le doré et contribue à la vaste distribution de ce dernier dans le lac Érié.
- L'Ontario récolte une quantité considérable d'éperlans dans le lac Érié, la quasi-totalité commercialement.

Bar blanc

- Le bar blanc est attribué à la pêche commerciale. Le MRN estime que les prises actuelles sont trop élevées.
- La pêche sportive du bar blanc est négligeable.

On contrôle toutes les espèces réglementées par quotas ainsi que les prises accidentelles d'espèces non pêchées pour s'assurer que les prises ne rompent pas l'équilibre des populations halieutiques globales.

(ii) **Lac Huron**

Les décisions d'attribution de quotas tiennent compte d'un certain nombre de facteurs, dont les méthodes traditionnelles de pêche, la composition des espèces, les populations des diverses espèces en voie de rétablissement et la demande des utilisateurs. Ces facteurs se détaillent comme suit :

- Les bandes autochtones ont reçu des permis qui leur confèrent le droit de pêche exclusif dans certaines zones.

- La pêche commerciale est interdite dans les baies de Colpoys et d'Owen Sound, dans le détroit de Big Sound, dans quelques petites baies du chenal nord et le long de la côte est de la baie Georgienne.

- La truite arc-en-ciel, la truite brune, le saumon chinook et le maskinongé sont réservés à la pêche sportive.

- Le doré, la perchaude et le brochet sont répartis entre les pêches commerciale et sportive, en fonction de facteurs locaux.

- Traditionnellement, les prises permises de corégone et de chevaine sont attribuées presque exclusivement à la pêche commerciale.

- Le touladi se rétablit dans le lac Huron et fait donc l'objet de mesures de protection. La pêche sportive est soumise à une limite de possession quotidienne. On a accordé de petits quotas de prises accidentelles de touladis aux pêcheurs commerciaux.

(iii) **Lac Ontario**

- L'achigan à petite bouche, le saumon du Pacifique et la truite brune sont réservés à la pêche sportive.

- L'éperlan et le gaspareau sont préservés tandis que le touladi et le saumon de l'Atlantique sont en cours de rétablissement. Certains pêchent l'éperlan à l'épuisette au printemps, mais les quantités prises ainsi sont très faibles.

- À part quelques prises par les pêcheurs sportifs, les prises de perchaude, de corégone, d'anguille, de perche soleil, de chabot, de baret et de carpe sont réservées à la pêche commerciale.

- Les dorés vont principalement à la pêche sportive, avec un quota négocié de prises au filet de captage pour la pêche commerciale.

(iv) **Lac Supérieur**

- Les dorés et les perches sont réservés en quantités limitées à la pêche commerciale.

- Les pêches commerciale et sportive se partagent les touladis (250 000 kg chacune). Il s'agit d'une espèce en voie de rétablissement.

- Le saumon du Pacifique, l'omble de fontaine, l'esturgeon et le brochet sont réservés à la pêche sportive.

- [Le corégone est réservé à la pêche commerciale].

- Le nombre de ciscos de lac a chuté radicalement dans l'ouest du lac Supérieur. Le MRN a donc réduit nettement (environ 88 pour 100) le quota de la pêche commerciale.

(v) **Eaux intérieures du Nord**

Cette zone englobe tous les plans d'eau situés au nord de la rivière des Français et de la rivière Mattawa, y compris le lac Nipissing et le lac des Bois.

- Le touladi, le doré, le brochet et le corégone sont réservés à la pêche commerciale. Les quotas pour les pêches situées plus au nord sont souvent sous-utilisés en raison des conditions du marché. Le coût du transport du poisson vers le marché excède souvent le prix reçu par les pêcheurs.

- La plupart des districts du Nord possèdent un plan de gestion des pêches du district (PGPD). Les PGPD empêchent généralement la création de nouvelles pêches commerciales. Ils orientent plutôt les efforts vers l'utilisation récréative du poisson par le tourisme de façon à tirer des stocks de poissons les avantages économiques maximaux, surtout par utilisation du quota sous-exploité.

- À long terme, on prévoit que la majorité des pêches commerciales des eaux intérieures du Nord se convertiront à une utilisation plus avantageuse pour les résidents locaux grâce au tourisme.

(vi) **Lac Nipigon**

- Les pêches commerciales ont reçu des quotas précis pour le touladi, le doré, le brochet, le corégone et le poisson commun.

- Les quotas de doré pourraient être trop élevés et pourraient être réduits à l'avenir.

- L'éperlan pourrait avoir des effets néfastes sur le corégone. On n'augmentera pas les quotas de corégone tant que ces questions n'auront pas été résolues.

Page 19 **Principes d'attribution des quotas**

Avant d'établir un processus recommandé pour le calcul des quotas, voici quelques principes qui devraient rendre ce processus plus efficace.

Recommandation 4

On recommande l'approbation politique des six principes suivants.

i) Rôles du ministre et des gestionnaires

Les décisions d'attribution au niveau de chaque lac doivent être décentralisées et déléguées au gestionnaire local. Ce dernier fonde son jugement sur la politique en vigueur, les plans de gestion des pêches approuvés pour le lac et le district, et les données dont il dispose sur les stocks de poisson. Il informe le ministre à l'avance de la décision qu'il se propose de prendre sur l'attribution des quotas ou tout autre sujet litigieux. Cette façon de procéder donne au ministre l'occasion de s'occuper de questions sociales litigieuses ou de questions de politique provinciale. Les groupes d'utilisateurs d'importance provinciale peuvent rencontrer le ministre de temps à autre pour discuter de leurs principales préoccupations.

Lors de l'attribution de quotas aux pêches commerciales, le gestionnaire local doit se concentrer sur le processus recommandé tout en tenant compte des quotas globaux. Les gestionnaires des Grands Lacs doivent en outre tenir compte des débats internationaux de la Commission des pêcheries des Grands Lacs concernant l'attribution des quotas.

ii) Participation publique des intervenants

Lors de la répartition des quotas, le gestionnaire local doit consulter des intervenants représentatifs. Il doit s'assurer que toutes les parties intéressées ont l'occasion d'exprimer leurs opinions. Ces parties comprennent souvent l'industrie de la pêche commerciale, les pêcheurs à la ligne, les autochtones, les environnementalistes, les intérêts touristiques et parfois aussi d'autres paliers de gouvernement. Les décisions d'attribution doivent être prises ouvertement. Par ailleurs, le processus de participation publique doit aussi être efficace et aboutir à des décisions en temps opportun.

iii) Ententes de collaboration volontaire

La confiance et la coopération sont essentielles à la gestion future des pêches. Il faut promouvoir des ententes de collaboration entre les intervenants et le Ministère. En effet, le Ministère s'est parfois heurté à un manque de collaboration de la part d'un petit nombre d'exploitants commerciaux alors qu'il devait accomplir des tâches nécessaires relatives à l'évaluation des pêches, par exemple l'échantillonnage des prises et l'étude des méthodes de pêche à bord. Les personnes refusant de collaborer à ces tâches de gestion essentielles pourraient être pénalisées ou même se voir refuser le renouvellement de leur permis.

iv) Échanges de renseignements

Le MRN, l'industrie de la pêche commerciale et d'autres groupes d'utilisateurs doivent conclure des ententes de collaboration volontaire en mettant l'accent sur la participation à la collecte et à l'interprétation des données et en travaillant de concert à mieux comprendre le type de renseignements scientifiques nécessaires aux projets d'évaluation sur lesquels se fondent les décisions d'attribution des quotas. Ces ententes aideront les utilisateurs à mieux comprendre le processus d'évaluation, ses coûts et le processus décisionnel qui l'accompagne et qui permet l'établissement des quotas. De plus, le travail en association avec des groupes d'utilisateurs favorise la compréhension et la confiance mutuelles.

v) Décisions opportunes fondées sur les meilleurs renseignements disponibles

Le MRN fournira les meilleures données d'évaluation possible compte tenu des ressources disponibles. On accorde la priorité à l'amélioration de la base de données dans la mesure où les ressources le permettent. Certaines parties du processus d'établissement des quotas suivent un calendrier très strict et doivent être effectuées à temps.

vi) Mécanisme d'appel

Il faut élargir le mandat de la Commission des recours en matière de chasse et de pêche de façon à instaurer un système d'appel officiel en matière de quotas. À l'heure actuelle, la commission conseille le ministre au sujet des refus de permis de pêche commerciale. Elle entend les faits et recommande au ministre, soit de maintenir son refus, soit de remettre le permis en vigueur. Une modification à la Loi sur la chasse et la pêche s'impose pour permettre à la commission d'entendre les réclamations concernant les quotas et d'instituer une procédure d'appel officielle. Cet élargissement du mandat de la commission pourrait engendrer de nombreux appels et accroître la charge et les heures de travail des membres de la commission et du personnel du Ministère.

Une autre solution consisterait à mettre sur pied des commissions locales par bassin-versant pour éviter de recourir à la commission provinciale actuelle.

Page 21 **Processus d'attribution locale des quotas de pêche commerciale**

La présente étude porte principalement sur les pêches commerciales et le processus recommandé s'applique donc aux quotas commerciaux. Cependant, dans le cadre du processus, le gestionnaire local, qui est habituellement le gestionnaire des Grands Lacs ou le superviseur des pêches et de la faune du district, aborde les questions d'attribution plus vastes. Les gestionnaires des Grands Lacs doivent tenir compte de facteurs internationaux débattus par les comités de la Commission des pêcheries des Grands Lacs.

Les pêches commerciales des eaux intérieures, presque toutes groupées dans le Nord de l'Ontario, ne sont pas soumises à des changements annuels de quotas ni à des évaluations continuelles. Les décisions relatives aux quotas sont prises en consultation avec le public, lorsqu'elles sont nécessaires. Des quotas annuels sont requis pour les Grands Lacs.

Recommandation 5

On recommande de mettre en oeuvre le processus suivant dans les pêcheries des Grands Lacs d'ici à 1992.

1. Les permis de pêche commerciale sont délivrés annuellement, pour le 1er janvier. Les quotas sont une condition du permis. Le gestionnaire doit décider des quotas en fonction de l'état des stocks de poisson et des quotas alloués aux autres utilisateurs.

2. Le ministre est informé à l'avance de toute décision. Les questions litigieuses sont portées à son attention. Il peut décider d'intervenir.

3. Le gestionnaire convoque un comité d'intervenants locaux représentatifs (exploitants commerciaux, pêcheurs sportifs, pêcheurs autochtones, environnementalistes, etc.) et il fait aussi appel à des professionnels ou à des spécialistes à titre de personnes-ressources. Le public a accès aux procès-verbaux des débats du comité.

4. Le gestionnaire présente au comité les quotas proposés, y compris les quotas totaux par espèce attribués aux pêches commerciales pour la période subséquente. (Les quotas individuels de chaque exploitant sont confidentiels en vertu de la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée.)

5. Les données des évaluations et les conseils du comité servent à déterminer les quotas.

6. En général, on détermine des quotas partiels initiaux avant le 1er janvier ou la nouvelle saison de pêche, et l'on tient une ou plusieurs réunions avec les représentants des divers groupes participants avant de déterminer les quotas totaux finals.

7. Une commission d'appel tient des audiences en cas de litiges et fait des recommandations au ministre, qui rend une décision finale.